

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2675

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Presidente del Consiglio dei ministri**

(PRODI)

e dal **Ministro per le pari opportunità**

(FINOCCHIARO)

di concerto col **Ministro di grazia e giustizia**

(FLICK)

col **Ministro delle finanze**

(VISCO)

col **Ministro dell'interno**

(NAPOLITANO)

e col **Ministro per la solidarietà sociale**

(TURCO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 LUGLIO 1997

---

Misure contro la violenza nelle relazioni familiari

---

ONOREVOLI SENATORI. - La violenza domestica si presenta oggi con caratteristiche di crescente gravità. Le indagini più recenti dimostrano che il fenomeno è in aumento in tutti i Paesi industrializzati, e non risulta più limitato alle situazioni di degrado e disgregazione, ma attraversa tutti i ceti e le classi sociali. È difficile misurarne con precisione l'entità, anche perchè molti casi restano celati dietro gli incidenti domestici. In ogni caso le denunce per maltrattamenti e altri reati di violenza commessi nella sfera familiare sono cresciute da 1907 a 2097 tra il 1992 e il 1995.

È stato spesso rilevato che l'intervento giudiziario in questa materia presenta grandi limiti, ed è complessivamente inefficace rispetto al rango degli interessi tutelati e alla qualità dell'offesa a beni giuridici personali come quelli afferenti alla salute, alla libertà di autodeterminazione e allo svolgimento della personalità.

È merito delle associazioni femminili avere posto all'attenzione dell'opinione pubblica il problema di trovare rimedi adeguati alla gravità del fenomeno, e di avere dato vita alle esperienze delle case delle donne maltrattate, dei centri antiviolenza, dei telefoni rosa. L'intervento delle associazioni ha puntato sul potenziamento degli strumenti di autostima e di autodifesa attraverso l'aiuto e la solidarietà di altre donne, costituendo un importante strumento di contrasto della violenza e insieme di relazione tra donne.

Tuttavia occorre rilevare che la reazione della donna maltrattata fin qui ha potuto estrinsecarsi soltanto nell'abbandono della casa familiare, che pur liberandola la penalizza nuovamente. Viene perciò diffusamen-

te avvertita l'esigenza di misure giudiziarie rapide ed efficaci, volte a garantire, al contrario, l'allontanamento dalla casa familiare dell'autore del comportamento violento. I processi per maltrattamenti, com'è noto, durano per anni, e nel frattempo la situazione può assumere risvolti drammatici.

Altri ordinamenti prevedono già misure tipiche, che consistono nel divieto di continuare a soggiornare nella casa familiare. Recentemente è stata approvata in Gran Bretagna una normativa molto incisiva, che prevede l'attribuzione della casa familiare alla vittima di violenza domestica e dunque l'allontanamento dell'autore.

In Italia si è storicamente sviluppato un dibattito sulla violenza sessuale che però poco si è focalizzato su ciò che accade dopo la consumazione del reato. Il difetto si è verificato soprattutto al livello istituzionale, poichè le associazioni sono state le uniche a mettere in campo forme di intervento, al livello privato e/o para-istituzionale. Oggi, si tratta di colmare un vuoto dell'iniziativa giudiziaria che - nonostante le esperienze positive di alcune procure - al livello nazionale non può dirsi superato.

La misura cautelare della custodia in carcere è astrattamente applicabile anche ai maltrattamenti oltre che alla violenza sessuale e alla lesioni gravi. Tuttavia tale misura di fatto non viene quasi mai utilizzata. D'altra parte la privazione della libertà personale del marito o convivente è spesso temuta dalla vittima quando l'autore dei maltrattamenti è l'unica fonte di reddito della famiglia.

Allo scopo di ovviare a questa grave lacuna, e di offrire alle donne una soluzione plausibile e incisiva, si è pensato di lavora-

re su una sorta di doppio binario, penalistico e civilistico. L'obiettivo è rendere possibile l'adozione di una misura rapida, di carattere cautelare e provvisorio, sia da parte del giudice penale sia da parte del giudice civile.

La donna dunque potrà scegliere: o farà valere una vera e propria pretesa punitiva denunciando l'autore di violenza in sede penale e sollecitando al pubblico ministero l'adozione di una misura cautelare tipica; ma se - come spesso accade - il suo obiettivo è piuttosto quello di conseguire un'utilità pratica, cioè l'allontanamento del marito o del convivente, ed eventualmente il pagamento di un assegno, potrà ottenere le stesse utilità anche con un'azione civilistica.

Per ciò che concerne il processo penale, l'idea è quella di introdurre una nuova misura cautelare, l'allontanamento dalla casa familiare, allo scopo di apprestare un rimedio rapido ed efficace ai casi più gravi di violenza in famiglia.

Restano fermi i presupposti generali di applicabilità delle misure cautelari di cui agli articoli 272-279 del codice di procedura penale (in particolare l'esistenza di gravi indizi di colpevolezza e di esigenze cautelari qualificate, il pericolo di reiterazione di delitti della stessa specie, il criterio della proporzionalità tra gravità del fatto e misura prescelta), nonché le condizioni di applicabilità delle misure coercitive (procedimento per delitti puniti con pena superiore nel massimo a tre anni).

Va sottolineato che l'allontanamento dalla casa familiare si pone come un'alternativa alla custodia in carcere, ma non la esclude. In altri termini al ricorrere di gravi indizi di commissione dei suddetti delitti, e secondo il criterio di proporzionalità, il giudice potrà scegliere tra l'allontanamento dalla casa familiare e la custodia in carcere. Dunque nei casi più gravi potrà anche essere disposta la misura coercitiva privativa della libertà. La possibilità di configurare una misura intermedia appare però indispensabile per tutta una serie di situazioni nelle

quali la custodia in carcere appare eccessivamente gravosa (per esempio perchè la persona è incensurata), e tuttavia si rileva l'urgenza di un intervento di contenimento.

Non è sembrato opportuno indicare la tipologia dei delitti per i quali la misura può essere disposta, poichè si tratterebbe dell'unico caso di misura cautelare *ad hoc*. D'altra parte le peculiarità della misura la rendono adeguata solo ai delitti commessi nel contesto delle relazioni domestiche.

In base alla lettura coordinata delle condizioni di applicabilità la misura può essere disposta, oltre che per la violenza sessuale se commessa in famiglia, anche per i delitti di maltrattamenti (pena massima cinque anni), di lesioni personali gravi e gravissime (pene massime sette e dodici anni). Restano escluse dal campo applicativo le lesioni lievi, se non reiterate (in caso di reiterazione potrebbe comunque configurarsi il delitto di maltrattamenti).

Il contenuto della misura cautelare consiste nell'obbligo di lasciare immediatamente la casa familiare, o nel divieto di farvi rientro se l'imputato si trova in stato di arresto o comunque in luogo diverso dal domicilio domestico. A tale obbligo si accompagna il divieto di accedere alla casa familiare senza l'autorizzazione del giudice. Il rientro temporaneo potrebbe infatti essere necessario allo scopo, per esempio, di recuperare gli effetti personali, attrezzi o strumentazioni necessarie allo svolgimento dell'attività di lavoro o professionale, eccetera.

Nel corso del procedimento, laddove l'indagato abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere attenuate le esigenze cautelari, si da consigliare l'applicazione della misura secondo modalità meno gravose (regola dettata per tutte le misure cautelari dall'articolo 299, comma 2, del codice di procedura penale) si potrebbe pensare ad autorizzazioni periodiche finalizzate alla ricostruzione delle relazioni familiari, con particolare riferimento ai figli. In questo caso il giudice può disporre che le visite siano regolate da particolari modalità, ad

esempio la presenza necessaria della madre o di altri familiari.

Con lo stesso provvedimento il giudice può prescrivere all'imputato di non avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, tra cui vengono espressamente indicati il luogo di lavoro e il domicilio della famiglia d'origine. È stato aggiunto il domicilio di parenti o di altre persone - che potranno essere indicate dalla persona offesa - allo scopo di rendere efficace il divieto con riferimento a tutti i luoghi effettivamente frequentati dalla moglie e dalla convivente, e allo scopo di evitare quella penosa persecuzione che spesso viene posta in essere dal familiare violento. L'unica deroga a tale divieto è costituita dalla necessità per l'imputato di frequentare gli stessi luoghi per esigenze di lavoro. È da notare che l'eventuale violazione della prescrizione può costituire trasgressione valutabile ai fini della sostituzione della misura con quella più grave della custodia in carcere.

Con lo stesso provvedimento il giudice può anche ordinare il pagamento di un assegno di mantenimento, eventualmente disponendo la trattenuta sullo stipendio e il versamento diretto da parte del datore di lavoro. I beneficiari saranno gli aventi diritto al mantenimento in via ordinaria, cioè il coniuge e i figli, legittimi, adottati, o naturali riconosciuti, minorenni ovvero maggiorenni non autosufficienti. In ogni caso i figli devono convivere con il nucleo familiare.

La durata della misura cautelare, trattandosi di misura coercitiva non custodiale, è, secondo le regole generali, il doppio della durata della custodia cautelare. Ciò significa che, se la misura è disposta nella fase delle indagini preliminari, per il delitto di maltrattamenti la durata è di un anno e mezzo. Naturalmente la misura può sempre essere revocata non appena si ravvisino non più sussistenti le esigenze cautelari. Inoltre la misura si estingue se in primo grado viene pronunciata assoluzione o condanna con pena condizionalmente sospesa.

La domanda di allontanamento può poi essere proposta al giudice civile. In questo caso anzi l'ordine potrà essere dato con maggiore ampiezza, trattandosi di una misura che prescinde da valutazioni di gravi indizi di colpevolezza per un fatto di reato. La valutazione va compiuta in base a comportamenti specifici, che però possono non essere ancora sfociati in atti configurabili come maltrattamenti penalisticamente rilevanti. La tutela in sede civilistica può essere dunque ancor più tempestiva.

È da rilevare che la domanda al giudice civile può essere proposta solo se la vittima della violenza domestica è il coniuge, il convivente limitatamente ai casi previsti, o (in virtù dell'equiparazione contenuta nell'articolo 4) un altro familiare adulto. Nel caso in cui vittime della violenza siano figli o figlie minori, in ragione della gravidanza dell'interesse protetto è sembrato più opportuno affidare comunque il vaglio al giudice penale, anche allo scopo di garantire maggiore efficacia e rapidità della misura, indubbiamente meglio assicurata dalla fattispecie penalistica. Invece, se vittima della violenza è una persona adulta, quest'ultima avrà la possibilità di scegliere in prima istanza una soluzione meno traumatica, anche se più a rischio di inadempimento.

Per ciò che concerne l'azione civile contro la violenza, è stata ripresa nelle grandi linee una elaborazione dell'Associazione Donne Magistrato, già trasfusa in un disegno di legge presentato al Senato a firma dei senatori Franca D'Alessandro Prisco e altri (atto Senato n. 72).

Diversamente dalla misura penalistica, le cui condizioni di applicabilità sono fissate in via generale per tutte le misure cautelari, occorre indicare i presupposti che legittimano l'adozione dell'ordine in sede civile. Tali presupposti sono stati individuati con riferimento al «grave pregiudizio per l'integrità psicofisica e per la libertà dell'altro coniuge o convivente». Secondo i principi generali in materia di violenza, la gravità del pregiudizio potrà essere desunta dalla

gravità del comportamento violento o dalla sua reiterazione. I termini integrità psicofisica e libertà vengono tenuti insieme allo scopo di conferire alla norma una particolare valenza descrittiva del fenomeno della violenza domestica, nella quale i comportamenti aggressivi mettono in pericolo la salute e contemporaneamente limitano la libertà di autodeterminazione della vittima. La formulazione esclude volutamente i comportamenti offensivi sul piano meramente verbale.

Nel caso in cui la violenza si verifichi tra conviventi, la possibilità di chiedere l'ordine di allontanamento è limitata ai casi più meritevoli di protezione, cioè quelli in cui nel nucleo familiare convivano figli riconosciuti, minorenni o maggiorenni non autosufficienti, ovvero in cui il convivente abbia un diritto proprio sull'abitazione, anche derivante da un precedente accordo scritto tra le parti.

Il procedimento si inquadra tra i procedimenti camerali contenziosi. La competenza *ratione materiae* è sempre del tribunale. Si tratta di un procedimento agile, che tende alla rapida emanazione di un provvedimento di tutela immediatamente esecutivo. In ogni caso il decreto che dispone l'allontanamento ha una durata limitata a sei mesi, rinnovabili di ulteriori tre mesi, ed esaurisce i suoi effetti una volta scaduto il termine. Dopo tale data i rapporti tra le parti ed il godimento dell'abitazione devono essere definiti secondo le regole generali. Anche in questo caso all'ordine di allontanamento può accompagnarsi la prescrizione del pagamento di un assegno di mantenimento, con le stesse modalità previste in sede penale.

È stata dettata una regola *ad hoc* per il caso in cui, al momento della proposizione della domanda cautelare di allontanamento, sia già pendente la causa di separazione o di divorzio. In questo caso il giudice della separazione o del divorzio è competente anche per l'emanazione dell'ordine di allontanamento. Tali regole derogatorie sulla competenza si rendono opportune allo scopo di

evitare la frantumazione dei giudizi nel caso in cui la tensione tra i coniugi sfoci nella rottura del vincolo coniugale. Peraltro il procedimento di allontanamento è pensato come procedimento eventualmente indipendente dalla domanda di separazione. Infatti non si può escludere che all'ordine del giudice civile, seguito da un esatto adempimento del convenuto, possa seguire una fase di ripresa di rapporti tra le parti e di riconciliazione.

È stata mutuata dal testo del Senato l'estensione dell'ambito di applicazione del procedimento civilistico alla condotta pregiudizievole tenuta dal familiare diverso dal coniuge o dal convivente, ovvero nei confronti del familiare diverso dal coniuge o dal convivente.

L'elusione dell'ordine del giudice civile è penalmente sanzionata ai sensi dell'articolo 388, primo comma, del codice penale. Pur avendo presenti i numerosi problemi connessi con la coercibilità degli ordini emessi in sede civile, la sanzione penale come sanzione di secondo grado sembra comunque la soglia minima di tutela dell'effettività delle decisioni del giudice civile. D'altra parte la fattispecie prevista dall'articolo 388 del codice penale è l'unica appropriata a sanzionare condotte caratterizzate dal mancato adempimento - con le caratteristiche connesse alla condotta elusiva - di una decisione di natura civilistica. È da rilevare che l'incriminazione riguarda l'elusione delle singole prescrizioni dell'ordine, sicché le violazioni plurime saranno da contestare in continuazione.

Tutti i procedimenti civilistici, compresi quelli esecutivi e cautelari diretti a ottenere la corresponsione dell'assegno di mantenimento, sono esenti dall'imposta di bollo e da ogni altra tassa, nonché dall'obbligo della richiesta di registrazione. La previsione ha lo scopo di rendere effettivamente accessibile l'azione civile, abbattendone i costi.

Non è stata predisposta una relazione tecnica perchè, su conforme parere del Mi-

nistero delle finanze e del Ministero del tesoro, il disegno di legge non necessita di una norma di copertura finanziaria. Lo schema introduce infatti un'azione nuova, precedentemente non prevista dall'ordina-

mento. Conseguentemente il regime fiscale del procedimento tecnicamente non causa alcuna perdita di gettito, ma eventualmente potrà comportare una mera rinuncia a un maggior gettito.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare)*

1. Dopo il comma 4 dell'articolo 77 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente:

«4-bis. In caso di necessità o urgenza il pubblico ministero può chiedere al giudice, nell'interesse della parte lesa, le misure patrimoniali provvisorie di cui all'articolo 283-bis».

2. Dopo l'articolo 283 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«Art. 283-bis. - *(Allontanamento dalla casa familiare)*. - 1. Con la misura che dispone l'allontanamento il giudice prescrive all'imputato di lasciare immediatamente la casa familiare, ovvero di non farvi rientro, e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice che procede. L'eventuale autorizzazione può prescrivere determinate modalità di visita.

2. Con il provvedimento che dispone l'allontanamento il giudice può prescrivere all'imputato di non avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, ed in particolare al luogo di lavoro, al domicilio della famiglia d'origine ovvero al domicilio di prossimi congiunti o di altre persone, salvo che questi non debba frequentare i medesimi luoghi per esigenze di lavoro.

3. Con lo stesso provvedimento il giudice può altresì prescrivere, durante l'esecuzione della misura, il pagamento periodico di un assegno al coniuge, o al convivente in favore dei figli riconosciuti da entrambi, conviventi, minori ovvero maggiorenni non

autosufficienti, fissando modalità e termini di versamento e ordinando, se necessario, che l'assegno sia direttamente versato al beneficiario dal datore di lavoro dell'obbligato, detraendolo dalla retribuzione ad esso spettante».

Art. 2.

*(Azione civile contro la violenza  
nelle relazioni familiari)*

1. Quando la condotta del coniuge o del convivente produce un grave pregiudizio per l'integrità psicofisica e per la libertà dell'altro coniuge o convivente il giudice, su istanza di parte, può adottare l'ordine di allontanamento di cui all'articolo 3.

2. In caso di convivenza l'ordine di allontanamento può essere emesso qualora nel nucleo familiare convivano figli riconosciuti, minori o maggiorenni non autosufficienti, ovvero qualora la parte lesa sia titolare di un diritto reale o di un diritto di godimento sulla casa familiare, anche derivante da un precedente accordo scritto tra le parti.

3. La domanda si propone con ricorso depositato nella cancelleria del tribunale del luogo di domicilio dell'istante.

4. Quando vi è causa pendente di separazione legale o di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio, la domanda di allontanamento si propone al giudice della stessa ovvero, se il giudice istruttore non è stato designato, al presidente del tribunale competente.

5. Il giudice, sentite le parti, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione indispensabili in relazione ai presupposti e ai fini del provvedimento richiesto.

6. Il giudice provvede con decreto all'accoglimento o al rigetto della domanda. Se accoglie la domanda, emette l'ordine di allontanamento dalla casa familiare, che è immediatamente esecutivo.



7. Per quanto non previsto dalla presente legge, si applicano al procedimento, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile.

Art. 3.

*(Ordine di allontanamento  
dalla casa familiare)*

1. Con l'ordine di allontanamento il giudice prescrive al convenuto di lasciare immediatamente la casa familiare ovvero di non farvi rientro, e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice. L'eventuale autorizzazione può prescrivere determinate modalità di visita.

2. Con il provvedimento che dispone l'allontanamento il giudice può prescrivere all'obbligato di non avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dall'istante, ed in particolare al luogo di lavoro, al domicilio della famiglia d'origine, ovvero al domicilio di prossimi congiunti o di altre persone, salvo che questi non debba frequentare i medesimi luoghi per esigenze di lavoro.

3. Con il provvedimento che dispone l'allontanamento il giudice può altresì prescrivere il pagamento periodico di un assegno al coniuge, o al convivente in favore dei figli riconosciuti da entrambi, conviventi, minori ovvero maggiorenni non autosufficienti, fissando modalità e termini di versamento e ordinando, se necessario, che l'assegno sia direttamente versato al beneficiario dal datore di lavoro dell'obbligato, detraendolo dalla retribuzione ad esso spettante. Tale prescrizione ha durata equivalente a quella dell'ordine di allontanamento.

4. Con lo stesso provvedimento il giudice fissa la durata dell'ordine di allontanamento, che non può essere comunque superiore a sei mesi, prorogabili di ulteriori tre mesi su istanza di parte.

5. Il procedimento non è soggetto a sospensione dei termini per il periodo feriale

## Art. 4.

*(Pericolo determinato da altri familiari)*

1. Le norme di cui alla presente legge si applicano, in quanto compatibili, anche nel caso in cui la condotta pregiudizievole sia stata tenuta da altro componente del nucleo familiare diverso dal coniuge o dal convivente, ovvero nei confronti di altro componente del nucleo familiare diverso dal coniuge o dal convivente. In tal caso l'istanza è proposta dal componente del nucleo familiare in danno del quale è tenuta la condotta pregiudizievole.

## Art. 5.

*(Sanzione penale)*

1. Chiunque elude l'esecuzione di una prescrizione contenuta nell'ordine di allontanamento di cui all'articolo 3 della presente legge è punito con la pena prevista dall'articolo 388, primo comma, del codice penale.

## Art. 6.

*(Disposizioni fiscali)*

1. Tutti gli atti, i documenti e i provvedimenti relativi all'azione civile contro la violenza nelle relazioni familiari, nonchè i procedimenti anche esecutivi e cautelari diretti a ottenere la corresponsione dell'assegno di mantenimento di cui agli articoli 1, comma 3, e 3, comma 3, della presente legge sono esenti dall'imposta di bollo e da ogni altra tassa e imposta, nonchè dall'obbligo della richiesta di registrazione.